

# 论民主、财政民主与我国财政民主化改革取向

郑旭伟 博士生(厦门大学财政系 福建厦门 361005)

中图分类号: G717 文献标识码: A



**内容摘要:** 当前我国经济体制处于转轨期,由于财政民主成分的缺失,严重影响着公共财政制度的建立。因此,本文从研究民主的内涵与外延着手,通过剖析民主与透明、科学决策、集中、制衡的四项关系,提出民主财政是政府的各项财政决策反映民意,受民众监督的一种制度。本文认为民主财政意味着人们通过民主机制控制公共财政。由于民主财政既是公共的又受民主机制的控制,因此,它对政府治理具有深刻和全面的影响。财政民主化则是一个动态的过程,是从一种民主化程度较低的财政制度向民主化程度较高的财政制度不断转化的过程。因此,推进财政民主化改革应着重增强财政透明度、建立财政制衡机制、推进政府预算的科学决策和中央与地方之间适度的财政分权。

**关键词:** 民主 财政 民主化改革

延续了数千年的封建专制制度造成了民主制度在我国的缺失,这种缺失表现在财政领域,则体现为财政决定权的缺位、预算决策机制的不透明以及中央与地方间财政分权的不稳定等种种弊端。因此,本文从民主与透明、科学决策、集中、制衡四项关系入手,研究民主财政制度的内涵,提出了我国民主财政化改革取向。

## 民主的内涵与外延

民主一词本来源于古希腊语  $\delta\eta\mu\kappa\rho\alpha\tau\iota\alpha$ 。 $\delta\eta\mu\os$  意思是民众,  $\kappa\rho\alpha\tau\os$  意思是掌握和作主,合在一起就是民众掌握、作主。因此,后人把  $\delta\eta\mu\kappa\rho\alpha\tau\iota\alpha$  译为“人民统治”,就是人民管理自己的事务。民主意味着主权在民,人民当家作主,意味着由广大人民掌握国家权力,管理国家事务、管理经济文化事业、

管理社会事务。民主不是替民作主,而是由民作主,即由广大人民按照多数裁决原则决定社会和国家的重大事务。把握好民主的内涵,必须处理好民主与透明、民主与科学决策、民主与集中以及民主与制衡四项关系。

### (一) 民主与透明

透明政府是现代民主政治的一种基本理念,又是一种政治原则,更是一个对公共行政进行民主控制的制度安排。作为民主政治时代的一种基本理念,政府的产生源于人民的公意达成和公意授权所决定的,也是公众和政府达成的契约所决定的,政府必须树立“公众至上”意识,政府要倾听公众的要求和呼声,采取必要的措施,满足公众的要求,提供优质的公共服务;作为一种政治原则,政府应具有公民本位、社会本位的理念,以公开透明行政,切实履行政府职责为原则;作为一种制度安排,政府掌握的个人和公共信息向社会公开,每一个公民都有权获得并使用政府政策的信息。建立透明政府,实行信息公开也是政府与民众交流沟通的重要措施,可以使政府客观的收集社会实际情况,广泛了解民意。

### (二) 民主与科学决策

在决策过程中,要充分发扬民主,通过民主来实现决策的科学化。一方面,需要充分发扬民主,让民众尽可能多地参与决策过程,保障决策过程中智力来源的畅通和多元化。另一方面,需要有一个宽松的政治环境,尊重不同的意见和建议。这就必须实现决策模式的转变,即胡鞍钢所言的“从个人决策向集体决策乃至广泛民主参与决策的方向转变,即从不透明决策向透明决策转变,从封闭型决策向开放型决策转变”。实现决策过程的“领导决策”到“问计于民”的转变。这样,既可以使长期以来被掩盖和遮蔽

的各种问题浮出水面,从而做到充分发扬民主、广开言路、下情上达、上情下知、有利于集思广益、广纳善策,向决策者提供充分的决策信息、决策知识和决策建议,以避免决策失误,增强决策科学性,也有利于形成广泛共识,使正确的决策能够顺利得到贯彻实施。

### (三) 民主与集中

本文所谈的民主和集中的关系,主要是指中央和地方的分权关系。国家的发展总是需要一定程度的集中,而地方的发展需要实行民主。既要充分维护中央权威,又要创造性地执行和落实中央和上级的各项方针、路线和政策;既要保障国家的宪法和法律在全国的有效实行,又要允许和鼓励地方能够持续不断地进行制度创新。

### (四) 民主与制衡

孟德斯鸠说过:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力非到了限度,决不休。”“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”。在代议制民主框架内,由于民众无法直接参与各项决策,因此,公众代表就有可能利用信息的不对称性,而隐瞒或糊弄民众,使得民众对政治事务一无所知。但是,作为一个民主政府和真正意义上代表民主行使公共权力的个人,他们有义务把自己的所作所为向社会坦诚公布,让民众对政府成员进行有效监督,防止政府的组成人员滥用职权。而要做到这一点,除了公众代表自身的自律外,还必须对名义上代表公众的团体和个人所掌握的权力进行适当的制约和限制。

## 国内关于民主财政内涵与财政民主化建设的研究

国内对民主财政的研究则是从以下几个方面展开的:

(一)从研究公共财政入手,并提出公共财政就是民主财政

李炜光(2001)认为,财政民主制,就是政府按照民众的意愿,通过民主的程序,运用民主的方式来理政府之财的制度,是与市场经济相适应的财政制度。在财政民主制下,政府的财政行为由不受监控或由上级监控转化为“纳税人监控”。在西方,纳税人监控必须通过议会。纳税人通过议会会对要不要征税,征什么税、征多少税,如何安排财政支出,支出效果如何等问题,应直接作出原则性决定,并对政府的具体实施行为进行监控,并有权对政府的财政部门或主管官员进行奖惩。从经济的角度看问题,民主制的核心就是财政民主制。建立与市场经济相适应的民主政治,其主要内容也是财政民主制。民主从来就不是一个纯粹的政治问题,它是针对政府行为,特别是政府配置资源的行为而发展起来的。他最终提出构建公共财政体制必须从划分公私领域、公正至上和财政民主三个方面更新观念。

井明(2003)认为,公共财政是与市场经济存在本质联系的。市场经济的分散决策决定了公共财政的民主性质。公众通过同政府订立契约,实际控制着政治决策权。公共财政主体在民,因而公共财政的本质是民主财政,是以人民为主体进行公共决策的活动。公众通过选举制度和投票机制掌握着公共决策的实际控制权,并通过法律制度保证这一机制的运行。他认为,民主财政在公共财政中的表现有四种:

一是财政民主决策。民主财政要求政府要时刻牢记自己的任务只是执行公共决策,而不能越俎代庖,自己为公众作出什么决策。政府不但要每年向公众公布其预算和决算情况,接受公众监督;而且遇到重大事件时要向公众说明,让公众了解情况,并遵照公众的决策。

二是财政分权。财政分权是实现财政民主决策的必要条件。分税制的核心不在于支出权限划分,更不在于税收分配,而在于决策权的转移,即由中央政府决策转向地方民众决策。

三是财政竞争。在财政民主决策和财政分权的基础上,地方政府财政可以展开竞争,进而提高政府财政效率。

四是打破公营部门垄断。必须积极致力于打破垄断,鼓励民营,提高经营效率。

(二)从预算民主角度研究民主财政问题

焦建国(2002)提出,财政制度变迁就是从专制、人治财政走向民主、法治财政的过程。原始财政是最初的财政制度,是最直接的民主财政;后经过王权财政,再到公共财政,公共财政是与近现代的民主政治和市场经济相适应的财政制度;计划财政在本质上是集权财政。不经人民的同意、不按法定的程序、随意性地取其钱用其钱者,是专制财政;经人民同意、按法定程序、公共透明地取其钱用其钱者,是民主财政。

公共财政是一种财政制度,是民主财政;公共财政的生成与现代民主政治体制,与市场经济体制的产生是同一个过程,它们互为前提,互相促进;财政民主是通过作为民主政体基础的政府预算制度实现的,建立公共财政的基本框架,就是要按照民主财政的要求构建现代政府预算制度,确立财政运作的民主机制。真正地体现公众意志的、有约束力的预算制度确立起来了,现代市场经济体制和民主政治体制也就确立起来了。

马骏(2005)认为,自产国家和税收国家是20世纪财政国家的两大主要类型。从公民的角度看,当我国从自产国家向税收国家转型后,我国政府的预算体制应该实行预算民主,而且公民也会逐渐形成预算民主的要求。他认为,从道义上看,我国政府的收入生产行为必须体现民主,而且人民在这方面的要求也会越来越激烈。要进行预算改革,在支出政策的形成过程中实现预算民主,确保国家将税收用于生产纳税人所需的公共产品和服务,真正做到“取之于民,用之于民”。他还从国家的角度研究了预算民主问题。从国家的角度看,虽然预算民主会对国家的预算权利形成一些制约,但是,它也会给国家带来一些非常重要政治和财政收益。预算民主就是指建立这样一种预算制度,在该制度下,政府的收支行为都是置于人民及其代议机构的监督之下的。在推进预算民主的过程中,一方面需要进一步加强人大的预算监督权,将人大的预算权力还给人大;另一方面需要设计某种能够对人大进行制约的机制。

郭小聪、程鹏(2005)认为,财政制度的变迁经历了从专制的王权财政到民主的公共财政转变的过程。预算作为一个重要的财政范畴,基本上也经历了

同样的历史发展过程。现代政府预算是现代政治民主化的产物,其本质特征就是民主性,并以此区别于古代国家预算。中国现代政府预算是在近现代社会转型的背景下,以“后发外生”的方式出现于清朝末年,由于民主性先天不足,发展艰难。伴随当代中国社会的民主化进程,政府预算的民主化程度有必要也有条件加以提高。

(三)其它角度对民主财政的研究

王绍光(1996)以18世纪荷兰和英国的经验以及20世纪90年代中国实行直接选举的村级民主制度为参照物,研究了中央与地方的财政关系,提出了:

第一,决策过程民主化有利于加强政府的财政资源动员能力。以参与权换财权,赋予地方参与中央决策的权利并使之制度化。第二,民主进程的动力主要来自于政治系统内部的冲突及其为缓解这些冲突达成的“制度性的妥协”。各国民主化的目标、转型方式和时间表都是独特的,不必也不应该仿效其它某种固定的模式(如美式民主)。民主制度是个内生的过程,试图以外科手术法从外部将民主制度强加给其他国家是不可能成功的。

刘云龙(2001)认为,民主财政的含义至少有二:一是用民主投票的方法来确定公共收支规模和类型,充分反映和满足居民的偏好,并对公共财政活动进行民主监督和民主管理;二是用联邦主义框架下的地方自治方法来确保地方政府提供公共物品的优先性和自主性,及时满足居民的偏好。他认为真正的民主性、合意性并不在于分工结果的可行性和可接受性,而在于纳税人通过民主机制和民主程序来充分表达个人的偏好,使个人多样化的、有差异的需求偏好得到充分和同等的尊重。因此,中央——地方在资源配置上的分工合作不是简单的行政性分工,在科层组织内部获得对分工合作范围、方式的一致同意,它并不能确保社会福利最大化的实现,根本的原因就在于政府提供的是公共物品。中央——地方在提供公共物品上的民主性分工,可以视为民主财政的一个方面,是广泛的纳税人进行立宪性的财政选择后的结果。他进一步研究了欧洲和中国民主财政制度演进与财政分工方式选择,并在此基础上,提出了中国政府间分工及分工方式。

高培勇(2007)认为,民主财政下,公众能够对财政事务发表意见,参与财政决



策, 财政决策能够充分地反映民意。财政决策反映多数人的意见, 但少数人的利益同时得到充分的保证。未能反映民意的财政决策会受到监督。公众对财政事务的意见的表达可以是直接的, 也可以是间接的, 即委托选出的代表表达意见。公众参与财政决策的前提是获取充分和准确的信息, 因此, 财政信息的及时准确披露是实现财政民主的基础。财政民主化的根本目标是建立民主财政。进一步地, 他提出了对财政民主化的四项具体考评指标: 一是知情权, 反映财政知情权的实现程度; 二是参与权, 反映公民对财政事务的参与程度; 三是决策权, 反映财政决策权的落实情况; 四是监督权, 反映民主财政的运作过程受监督程度。

汪丁丁(2007)提出了财政民主化的四条原理: 一是民主监督下的财政, 远比无人监督或征税者的自我监督来得更有效率且更具公平性; 二是以开支定税入; 三是征税的公平、便利、确定、经济原则; 四是由民众来选择合适的公共选择机制, 由后者决定税种与税负。

上述学者从不同的角度对民主财政进行了研究, 有的论证了民主财政形成的必然性, 有的论证了民主财政的。本文认为, 民主财政是政府的各项财政决策反映民意, 受民众监督的一种制度。民主财政意味着人们通过民主机制控制公共财政。由于民主财政既是公共的又受民主机制的控制, 因此, 它对政府治理具有深刻和全面的影响。

从宏观方面分析, 民主财政要求民主权利和财政的筹集保持一致性, 民主财政会影响政府的民主性、参与性和透明化; 从微观方面分析, 民主财政要求政府保持公共财政支出的公共性和公共预算编制的民主性, 提高公共财政的配置效率。同时, 民主财政也体现在层级间政府的分工模式上。因为民主财政是个人根据“经济人”理性做出的宪政性选择, 反映到政府间职能的分工上就是各级政府职能的合理分工, 尤其是在提供公共服务带来的财政职能的分工上。财政民主化则是一个动态的过程, 是从一种民主化程度较低的财政制度向民主化程度较高的财政制度不断转化的过程。

## 我国财政民主化改革的取向

(一) 增强财政透明度使民众能够顺畅了解财政决策、执行过程

由于存在搭便车、外部性、自然垄断

等市场失灵, 市场无法生产公共产品和提供公共服务, 纳税人为了共同的利益采取自愿降低可支配收入向政府纳税的形式为公共治理提供了生产资源。因此, 纳税人是社会的主人, 政府应受到纳税人的制约。对政府信息(包括财政信息)公开的要求, 是现代公民的一项基本权利, 政府信息公开源于该权利的要求, 这项权利, 人们一般称之为知情权。因此, 公开与透明是政府的基本要素, 公民有权“隐瞒”自己的秘密, 而公共事务的处理则要向公民公开, 要求政府提高财政透明度。财政透明度的建设不仅应保障公民的知情权, 还应保障公民有效地参与公共财政管理, 促使民主完善, 监督有效, 防治腐败。实现一定的财政透明度, 就是公共财政管理要接受社会的监督, 财政应否支出、如何开支、财政收入的规模和种类等等, 都应该由人民通过一定的法律程序加以决定。政府所有的收支计划和活动过程, 除了某些特殊的例外, 不仅都必须向人大公开, 而且还必须向社会公众公开, 都必须接受社会公众、人大和社会舆论的监督。

### (二) 建立财政制衡机制

民主财政要求更多的社会公众参与财政决策过程中, 而参与的一个重要方式就是监督与制衡。我国政府治理模式正处于单中心治理向多中心协同治理的关键时期, 要建立民主财政, 就必须构建人大立法机构、社会公众和媒体多方位的立体监督制衡机制, 这也是建立健全我国政府治理机制的必要条件。这样做, 一方面可以增强制度的刚性, 提高法制的权威; 另一方面又可以抑制政府官员道德风险, 促进行政体制的改革, 进而提高行政效率、降低行政成本、整合行政资源, 切实体现人民当家作主。

### (三) 推进政府预算的科学决策

在公共财政方面, 政治民主的典型特征, 就是政府就公共财政问题向公民负责。准确地讲, 是政府就财政资源的使用向纳税人负责。这一特征可以引伸为“资源使用的责任法则”在政府预算领域中的直接应用。这一法则的含义是: 资源使用者必须就资源使用向资源提供者负责。这一法则带有普遍意义, 任何根本的经济与政治秩序都是建立在这一普遍法则基础之上的。

就厂商而言, 由于使用了消费者的资源(消费者用货币购买商品与服务提供

的), 厂商必须就其商品与服务的内在品质向消费者负责, 而不得以伪劣商品与服务侵害消费者权益。同样的道理, 民主政治要求政府向纳税人负责, 即要求政府预算资源的使用向纳税人负责, 而其核心含义是提高预算效率, 即通过将资源转移到效益更高的用途以及通过节减公共机构提供既定产出的成本, 从而向纳税人提供更多更好的公共服务。

### (四) 中央与地方之间适度的财政分权

从根本上说, 合理的财政分权应该处理好中央与地方各级政府间财权与财力的分配, 保障各级政府都有必要的财权和充足的财力来较好地履行自身职能, 以高质量和高效率地为民众提供满意的公共产品和服务, 从而最大限度地促进社会经济的发展 and 人民生活福利的提高。

### 参考文献:

1. 高培勇. 为中国公共财政建设勾画“路线图”——重要战略机遇期的公共财政建设[M]. 中国财政经济出版社, 2007
2. 郭秋永. 当代三大民主理论[M]. 新星出版社, 2006
3. 郭小聪, 程鹏. 政府预算的民主性: 历史与现实[J]. 东南学术, 2005(1)
4. 焦建国. 民主财政论: 财政制度变迁分析[J]. 社会科学辑刊, 2002(3)
5. 井明. 民主财政论——公共财政的深层思考[J]. 财政研究, 2003(14)
6. 李炜光. 建立公共财政体制之理论探源[J]. 现代财经, 2001(2)
7. 刘云龙. 民主机制与民主财政——政府间财政分工及分工方式[M]. 中国城市出版社, 2001
8. 罗伯特·达尔. 论民主[M]. 商务印书馆, 1999
9. 马骏. 中国公共预算改革: 理性化和民主化[M]. 中央编译出版社, 2005
10. 孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 商务印书馆, 1982
11. 王绍光. 公共财政与民主政治[J]. 战略与管理, 1996(2)
12. 汪丁丁. 财政民主化的原理与表达[J]. 财经, 2007(14)
13. 詹姆斯·M·布坎南. 民主财政论[M]. 商务印书馆, 1993

### 作者简介:

郑旭伟(1973-), 男, 福建泉州人, 厦门大学经济学院财政系博士生。